

УДК 323.17(477)

Малиновський Валентин Ярославович,
доктор політичних наук, професор,
професор кафедри політології
та державного управління
Східноєвропейського національного
університету імені Лесі Українки

ПОЛІТИЧНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ: ОСНОВНІ АКЦЕНТИ

Анотація: у статті показана нинішня модель територіальної організації публічної влади та місцевого самоврядування в Україні та її недоліки. В контексті світового досвіду окреслено напрями її реформування, зокрема, необхідності проведення широкої політичної децентралізації як альтернативи федералізації з формуванням дієздатної територіальної громади як основного елемента локальної демократії.

Ключі слова: децентралізація, територіальна громада, орган місцевого самоврядування, громадянське суспільство, народовладдя, сепаратизм.

Annotation: This paper shows the current model of territorial organization of public authorities and local governments in Ukraine and its disadvantages. In the context of international experience directions outlined its reform, particularly the need for a broad political decentralization as an alternative to the federalization of the formation of viable territorial communities as a key element of local democracy.

Keywords: decentralization, local community, local government, civil society, democracy, separatism.

Майже 24 роки Україна знаходиться у перманентному пошуку ефективної моделі держави. Однак, здійснені за ці роки експерименти, так і не дали позитивних результатів. Попри бравурні заяви керівників країни, Україна так і не стала децентралізованою державою. Існуюча централізована система державного управління, аналогів якої вже не залишилося в країнах ЄС, стала

гальмом суспільного розвитку. Зручна для чиновництва вертикальна система управління регіонами з жорсткою структурою ієрархії і субординації є неефективною, затратною та такою, що створює суттєві перешкоди для вивільнення суспільної енергії, забезпечення свободи у прийнятті рішень на всіх територіальних рівнях. Відсутнє регіональне самоврядування як невід’ємний політичний інститут регіонального розвитку та управління. Неповноцінне самоврядування на регіональному та субрегіональному територіальному рівнях (відсутність власних виконавчих органів в обласних і районних радах), унаслідок чого закон зобов’язує ці ради делегувати значну частину своїх повноважень місцевим державним адміністраціям. Такий стан фактично позбавляє ці органи реального впливу на реалізацію регіональної політики. Переважна більшість владних повноважень віднесено до компетенції місцевих державних адміністрацій, що прямо суперечить засадничому принципу європейського врядування – субсидіарності. Законодавчий порядок формування місцевих бюджетів та їх казначейського обслуговування спричиняє адміністративне втручання органів виконавчої влади у сферу компетенції місцевого самоврядування.

На наше переконання, така архаїчна політико-територіальна модель стала однією з ключових причин зростання сепаратистських рухів в Україні, про що йдеться у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: «Розвиваються в основному обласні центри, а шахтарські та сільські території занепадають. Наслідком зазначених тенденцій є значне розшарування населення за рівнем доходів, безробіття, соціальне невдоволення мешканців регіонів, створення підґрунтя для проявів сепаратизму» [1]. Трагічні події в Криму та Донбасі наочно показали, що вона виявилася неспроможною забезпечити стабільність відносин між центром і регіонами – основу збереження цілісності держави, динамічного регіонального розвитку: «Події, що відбулися з початку 2014 року на території півострова Крим та у південно-східних регіонах України, є наслідком прорахунків та недоліків державної

внутрішньої та зовнішньої політики, в тому числі політики регіонального розвитку» [1].

Тому подальше зволікання з проведенням комплексних реформ у сфері територіальної організації публічної влади та місцевого самоврядування й надалі становитиме потенційну загрозу територіальній цілісності України. Фактично, вже не залишилося часу на зволікання, адже в епоху інформаційного суспільства кожен день бездіяльності обертається незворотними процесами скочування на периферію світового розвитку.

У цьому зв'язку пропоную звернутися до французького вченого і політика Алексіса де Токвіля. Досліджуючи засади стабільності політичного устрою США, він наголосив на фундаментальному принципі – народовладдя, що реалізований на рівні громади, де кожен громадянин бере активну участь у місцевих справах. Саме на цьому базовому рівні вирує політичне життя, а всі інші вищі рівні – округи, штати, союз мають своє коло повноважень і не втручаються у місцеві справи. З цього приводу А. Токвіль зробив надзвичайно важливий висновок для демократії: «Я цілком переконаний, що об'єднана сила громадян завжди виявиться більш здатною забезпечувати суспільний добробут народу, ніж урядова влада» [2, с. 82]. У США була запроваджена модель децентралізованої держави із сильним і дієвим місцевим самоврядуванням, де люди на свій розсуд упорядковують свої справи, вирішуючи поточні та перспективні питання своєї життєдіяльності. Людям надане право обирати не лише керівників органу місцевого самоврядування, а й прокурора, шерифа, фіскала, суддів та інших високопосадовців, від яких значною мірою залежить їх життя. У результаті, у цій країні народ став джерелом влади не лише на сторінках конституції, а й у повсякденній практиці.

Звідси Токвіль робить ще один фундаментальний висновок: «У Сполучених Штатах люди розуміють одну нескладну, але водночас таку усвідомлену істину: щастя кожного залежить від загального процвітання. Навіть більше, вони звикли дивитися на це процвітання як на справу своїх рук, не відокремлюють добробут суспільства від власного добробуту і працюють на

благо держави не тільки з почуттів обов'язку чи гордості, а й, можна сказати, з пристрасті до наживи». Ось це і є американський патріотизм, оскільки американці причетні до всього, що відбувається в їхній країні, вони палко захищають все, що в ній критикують [2, с. 198].

В Україні все навпаки – люди відокремлені від справ державних і абсолютно не поєднують своє щастя із загальним благом. Люди перманентно не довіряють владі і багато хто діє за принципом «скільки в держави не кради – все одно свого не повернеш». У результаті такої ситуації, навіть до потрібних ініціатив держави люди ставляться з пересторогою та недовірою. На практиці фактично не реалізований конституційний принцип народовладдя. Адже про яке народовладдя може йти мова, коли відсутній закон про місцевий референдум.

За роки незалежності базовий інститут народовладдя – місцеве самоврядування так і не стало ефективною системою публічної влади. Відчуженість органів місцевого самоврядування від населення та їх корпоратизація, закритість і непрозорість діяльності, неефективне використання комунальної власності, земельних ресурсів, корупція, патерналізм у відносинах з населенням – ось його нинішні характеристики. Економічна неспроможність переважної більшості органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень призвела до значних диспропорцій у розвитку та ресурсному забезпеченні територіальних громад та величезних відмінностей у соціально-економічному та культурному розвитку різних регіонів, населених пунктів. Із-за їх слабкої фінансової та інфраструктурної спроможності та недостатнього кадрового забезпечення стало неможливим надання якісних та доступних послуг населенню.

З іншого боку, маємо нерозвиненість територіальної демократії, неспроможність інститутів громадянського суспільства, зокрема форм прямої демократії, відсутність у населення навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення. Найбільш проблемними з них є такі:

– нерозвиненість політико-правових механізмів впливу громадян – членів конкретної територіальної громади на формування місцевої політики та прийняття місцевою владою рішень, життєво важливих для територіальної громади, закритість від територіальної громади органів місцевого самоврядування. Абсолютна більшість громад не має відповідних статутів чи положень, які б давали можливість реалізовувати надані їм законом права;

– політико-соціальна дезінтегрованість громад та неспроможність жителів до солідарних дій щодо захисту своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з органами місцевої влади та досягнення спільних цілей розвитку громад.

Усі ці структурні деформації потребують невідкладного усунення, адже сучасний європейський досвід показав, що без дієвого і спроможного місцевого самоврядування, в якому найбільшою мірою реалізуються основні принципи демократії, успішної держави не може бути. У цьому контексті актуальними є слова академіка В. Кременя: «Успішний розвиток країни можливий лише за умови самореалізації мільйонів її громадян» [3].

Так як найбільше проблем зосереджено на базовому рівні, в першу чергу, сільських та селищних громадах, реформувати систему територіальної організації публічної влади доцільно розпочинати саме з цього територіального рівня, з його первинної ланки – територіальної громади, створюючи відповідну інституційно-правову та матеріально-фінансову базу. Нова об'єднана громада має отримати суттєві ресурси розвитку у вигляді юрисдикції на прилеглі землі та істотних власних надходжень від їх місцевого оподаткування до відповідних бюджетів. Громада має стати основою локальної публічної влади, головним надавачем громадянам якісних публічних послуг. Без цього країна не в змозі подолати внутрішню кризу, призупинити глибоку руйнацію віками сформованого сільського способу життя, втрату духовних і культурних надбань, якими здавна славилася українське село. Громади мають бути сформовані на основі соціально-економічної моделі з урахуванням політичного, історичного, географічного, адміністративного, економічного, етнічного, демографічного принципів.

Такий підхід дасть можливість вирішити дві ключові проблеми:

а) припинить деградацію та обезлюднення сільської місцевості та мінімізує вражаючу відмінність між містом та селом в соціокультурному плані. Зникнення ряду адміністративних кордонів дасть можливість вирішувати в межах громади, що матиме достатньо велику територію, соціально-культурні та інфраструктурні проблеми;

б) покращить умови місцевого розвитку та комплексного розвитку територій: спрощення процедури узгодження генеральних планів на межі поселень, виділення земель для розміщення виробничих зон, мінімізація корупційних факторів в управлінні землею.

Децентралізація державного управління передбачає трансформацію політико-просторової системи із упровадженням принципово нових підходів до визначення територіальних основ органів місцевого самоврядування. Має бути забезпечити чіткий поділ компетенцій між різними рівнями державної та муніципальної влади. Кожен має займатися своєю справою та не втручатися у чужі завдання. Не повинно допускатися дублювання повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також між органами місцевого та регіонального самоврядування. У межах власних повноважень муніципальні органи різних територіальних рівнів мають діяти самостійно, незалежно від органів державної влади, а також органів місцевого та регіонального самоврядування інших територіальних рівнів.

Водночас має зрости відповідальність кожного рівня публічної влади за ефективне виконання функцій, покладених на нього законом. Питання поділу компетенцій має бути чітко зафіксовано в новому Законі України «Про засади місцевого врядування в Україні», законах про самоврядування громади, організацію врядування у повіті та регіоні, що стануть органічними складовими Муніципального кодексу України. Зокрема, на регіональному та субрегіональному рівнях органи державної влади мають здійснювати лише загальнодержавні функції або такі функції, що не можуть самостійно здійснюватися органами регіонального самоврядування. Усі інші повноваження

згідно з принципом субсидіарності мають бути віднесені до компетенції органів регіонального самоврядування відповідного рівня. До сфери компетенції первинного рівня доцільно віднести всі питання місцевого значення, які може ефективно вирішити громада (безпосередньо або через органи місцевого самоврядування).

При цьому слід зважати, що політична децентралізація дає позитивні результати та є безпечною для стабільності держави лише у випадку, коли за останньою залишаються чіткі та збалансовані механізми контролю за діяльністю інститутів муніципальної влади у частині дотримання ними законності та забезпечення життєдіяльності громад, у випадках недієздатності органів місцевого самоврядування. Такими механізмами є:

а) упровадження представництва Уряду в регіонах (префект регіону) та повітах (субпрефект повіту);

б) розпуск органів місцевого самоврядування та призначення державного управління в громаді на період, необхідний для підготовки та проведення нових виборів органів місцевого самоврядування.

При цьому слід наголосити, що, враховуючи нетривалий період існування як самостійної держави, неконсолідованість українського народу, Україна не готова до запровадження федеративної форми державного устрою. Крім того, не існує необхідних об'єктивних причин для запровадження федералізму, котрий автоматично не призводить до децентралізації, оскільки федерації можуть бути як централізованими, так і децентралізованими. У внутрішньо-політичному аспекті забезпечення принципу територіальної цілісності полягає у гарантіях унітарної політико-територіальної організації та збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, урахування їх історичних, економічних, соціальних, екологічних, географічних й демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Таким чином децентралізація, як альтернатива федералізації, стане виконанням суспільного замовлення на ефективні, відповідальні інститути публічної влади, спроможні забезпечити сталий розвиток територій, надання

публічних послуг населенню на рівні, який би відповідав європейським стандартам, а відтак на належне врядування, концептуальну основу якого становлять принципи: залучення громадян, транспарентності, підзвітності органів влади, їх відповідальності за результати діяльності, нетерпимості до корупції. Зазначене реформування має відбуватися крізь призму національних інтересів та інтересів кожної конкретної людини. Воно має стати не лише політичним кроком, а й відповіддю на реальні очікування громадян і повинне довести: влада здатна не лише декларувати реформи, але й успішно їх здійснити.

Досягнення цієї мети можливе на основі запровадження європейської (демократичної) моделі, що сприятиме утвердженню в українському суспільстві філософії персоноцентризму, сутністю якої є пріоритет прав та свобод людини, її запитів і потреб, на задоволення котрих спрямована діяльність органів публічної влади. Кінцевою метою діяльності місцевих органів публічної влади має стати добробут кожного громадянина та задоволення потреб територіальних громад – базових інститутів народовладдя. Лише такий персоноцентричний підхід, що ґрунтується на розроблених Радою Європи Європейській хартії місцевого самоврядування та принципах Стратегії інновацій та належного врядування на місцевому рівні, гарантуватиме досягнення поставленої мети – формування демократичної та ефективної системи публічного управління з успішно діючими громадськими інституціями, відповідною якістю публічних послуг та вмінням адаптовуватися до нових суспільних потреб та викликів.

Зазначена реформа вирішить ще одне надзвичайно важливе політичне завдання: децентралізувати владу до рівня громад означає мінімізувати прояви сепаратизму. Адже, коли громадяни проживають в упорядкованих населених пунктах з розвиненою інфраструктурою, задоволені своїм рівнем життя, якісним наданням публічних послуг, то їх неможливо спровокувати на політичні акції, спрямовані на розчленування держави. Заможне життя людей унеможлиблює відцентрові тенденції на великих територіях, навпаки – воно є

об'єднуючим началом консолідації нації. У контексті нинішніх подій слід наголосити, що децентралізовану демократичну державу неможливо втягнути у нове імперське утворення, чого так настійливо домагається Кремль.

Перелік посилань

1. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року : постанова Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2014 р. № 385 // Урядовий кур'єр. – 2014. – 3 верес. – С. 11.
2. Токвіль А. Про демократію в Америці : у 2 т. / А. Токвіль ; [пер. з франц. Г. Філіпчука та М. Москаленка]. – К. : Всесвіт, 1999. – Т. 1. – 590 с.
3. Кремень В. Консолідаційна парадигма модернізації України / В. Кремень // Голос України. – 2014. – 2 жовт. – С. 4.

Малиновський Валентин Ярославович,
доктор політичних наук, професор,
професор кафедри політології та державного управління
Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки,
адреса: 43026, м. Луцьк, вул. Гордіюк, 27, кв. 15,
моб. тел. 0504384941,
e-mail: valentyn.volyn@gmail.com